

УДК330.15

Стасюк В. В.,

аспірант Луцького національного технічного університету

МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ТАРИФІВ ЯК ЧИННИК ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ВОДОПРОВІДНО-КАНАЛІЗАЦІЙНЕ ГОСПОДАРСТВО

У статті доведено, що невідповідність окремих позицій законодавчої бази з питань встановлення та регулювання тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення є одним із основних чинників, які інтенсивно гальмують процес імплементації державно-приватного партнерства у водопровідно-каналізаційне господарство країни.

Ключові слова: водопровідно-каналізаційне господарство, державно-приватне партнерство, органи місцевого самоврядування.

В статье доказано, что несоответствие отдельных позиций законодательной базы по вопросам установления и регулирования тарифов на услуги водоснабжения и водоотвода есть одним из главных факторов, которые интенсивно тормозят процесс имплементации государственно-частного партнерства в водопроводно-канализационное хозяйство страны.

Ключевые слова: водопроводно-канализационное хозяйство, государственно-частное партнерство, органы местного самоуправления.

The article proves that contradiction of some legislative statements in the sphere of tariff establishment and regulation of the services of centralized water supply and sewage system is one of the major factors which slow down the process of implementation of public-private partnership into the sphere of water supply and sewage sector of economy.

Key words: water supply system and sewage sector of economy, public-private partnership, municipal self-government bodies.

Постановка проблеми. Зарубіжний досвід дозволяє стверджувати, що імплементація державно-приватного партнерства у водопровідно-каналізаційне господарство є одним із найбільш перспективних шляхів виведення його із кризового стану.

Однак в Україні станом на сьогодні розвиток державно-приватного партнерства у сфері водопостачання-водовідведення знаходиться на початковому етапі й потребує істотного вдосконалення, незважаючи на наявність певної законодавчо-нормативної бази. Однак варто зауважити, що окремі позиції законодавчих актів є суперечливими і тільки гальмують розвиток державно-приватного партнерства у цій сфері. Виявленню та аналізу таких недоліків присвячена ця стаття.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання впровадження державно-приватного партнерства у сферу комунальної власності постійно перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних науковців, серед них В. В. Мамонова, К. В. Павлюк, М. А. Хвесик, В. А. Голян, О. В. Степанова, А. П. Павлюк, О. В. Димченко та інші. Ними розглянуто ефективність використання різноманітних форм державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві країни, визначено недоліки законодавчих актів у цій сфері, запропоновано шляхи вирішення назрілих проблем.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є подальше дослідження можливості імплементації державно-приватного партнерства у сферу комунального водопровідно-каналізаційного господарства, а також виявлення суперечностей у законодавчо-нормативних актах, які гальмують цей процес.

Виклад основного матеріалу. Водопровідно-каналізаційне господарство є одним із основних складників системи життєзабезпечення міських агломерацій України. Однак обсяги капітальних інвестицій у нього на сьогодні є недостатніми, внаслідок чого темпи оновлення основних фондів істотно відстають від темпів їх старіння. У кінцевому підсумку це призвело до надмірної зношеності інженерних мереж систем водопостачання та водовідведення, що, своєю чергою, є причиною періодичного виникнення аварійних ситуацій. Ця наболіла тематика постійно обговорюється в джерелах масової інформації, за нею проводяться наукові дослідження з метою визначення шляхів виходу із патової ситуації.

Про критичний стан мереж водопровідно-каналізаційного господарства держави наголошується навіть у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1]. У ній, зокрема, йдеться про назрілу необхідність реформування житлово-комунального господарства (ЖКГ), викликану надзвичайно великою кількістю проблем галузі, ключовими з яких є перебування підприємств ЖКГ у надзвичайно важкому фінансово-економічному стані та критичний рівень зношеності основних фондів (“...наприклад, частка водопровідно-каналізаційних мереж, що перебувають у

аварійному стані, становить 36,4%"). Реально, за результатами досліджень відомих науковців, ця цифра значно вища і становить 70 % [2, с. 339].

На наш погляд, радикально змінити ситуацію у водопровідно-каналізаційному господарстві як підгалузі ЖКГ можна шляхом ефективного застосування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП), що цілком відповідатиме вимогам згаданої вище Програми. Адже в ній йдеться, що саме "...несприятливі умови для залучення приватних інвестицій у галузь призвели до технічної й технологічної деградації і зносу основних фондів...", а до одних із найбільш актуальних завдань належить створення конкурентного середовища на ринку комунальних послуг та стимулювання технічної і технологічної модернізації та підвищення ресурсо- й енергоефективності ЖКГ.

На противагу відомим недолікам наявної системи надання послуг водопостачання та водовідведення (періодичне підвищення податкового навантаження; відсутність стимулів для розвитку та залучення кредитних коштів; малоінтенсивне впровадження енергоефективних технологій; обмеженість бюджетних коштів і відсутність чітких критеріїв їх розподілу; відсутність стимулів для населення стосовно ощадного використання води; сприятливі умови для розвитку корупції під час розподілу бюджетних коштів), втілення у неї механізмів державно-приватного партнерства дозволить забезпечити ефективне управління підприємствами водопостачання, збільшення надходжень до державного та місцевого бюджетів, передачу інвесторами сучасних ефективних технологій, зменшення ризику неефективного витрачання коштів, збереження навколишнього середовища шляхом використання інноваційних технологій та енергоощадного обладнання, а також створення конкурентного середовища, що стимулюватиме розвиток ринкових відносин. При цьому якомога ефективніше потрібно використовувати досвід зарубіжних країн у цій сфері.

Однак на шляху їх імплементації у сферу вітчизняного водопровідно-каналізаційного господарства стоїть низка штучно створених перепон, в основному законодавчого характеру. Перш за все, це не врегульоване на законодавчому рівні питання формування та затвердження тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення.

Питання це надзвичайно важливе, адже саме економічно обґрунтовані тарифи з врахуванням певної частини прибутку є необхідною умовою економічної діяльності будь-якого водогосподарського підприємства. Формування та затвердження тарифів є одним із ключових чинників для інвестора стосовно прийняття рішення про доцільність налагодження концесійних відносин із підприємством.

До недавнього часу їх розмір затверджувався органами місцевого самоврядування. Тобто в договорах про партнерство обов'язковою умовою мало бути зобов'язання органів місцевого самоврядування затверджувати економічно обґрунтовані тарифи на послуги централізованого водопостачання та водовідведення. Такий підхід влаштовував приватних інвесторів, оскільки вони могли чинити певний вплив на муніципалітет.

Однак Указом Президента України №1073/2011 від 23 листопада 2011 р. "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг" [3] (надалі – указ) повноваження стосовно регулювання тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення перейшли до держави. Питаннями регулювання цих тарифів почала займатись Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг, утворена згідно з указом. Основним законодавчим актом, який передував указу, був Закон України "Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг", прийнятий 09.07. 2010 р.

До компетенції Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг, крім іншого, зараховано: ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах, що перевищують рівень, який установлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); розроблення та затвердження ліцензійних умов і порядку контролю за їх дотриманням; розроблення порядків (методик) формування тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг; встановлення тарифів на комунальні послуги суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг [4, ст. 6, част. 1, п. 2] тощо.

Такий підхід суперечить окремим нормам інших законодавчих актів. Наприклад, згідно з Законом України "Про житлово-комунальні послуги" виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів ([5, ст.31, п.2]).

Згідно зв ст. 31, п. 3 [5], органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи на житлово-комунальні послуги в розмірі не нижче економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання). При встановленні цін/тарифів на послуги, що виробляються суб'єктами природних монополій, діяльність яких регулюється Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг, повноваження органів місцевого самоврядування поширюються виключно на тариф (чи його складову), який (яка) не підлягає встановленню цією комісією.

Крім того, у випадку встановлення органом місцевого самоврядування тарифів на житлово-комунальні послуги на рівні, що унеможливило отримання прибутку, орган, який їх затвердив, зобов'язаний відшкодувати з відповідного місцевого бюджету виконавцям/виробникам різницю між встановленим розміром цін/тарифів та економічно обґрунтованими витратами на виробництво цих послуг ([5, ст. 31, п. 4]). А видатки на відшкодування втрат підприємств, що пов'язані зі встановленням тарифів на житлово-комунальні послуги на рівні, що унеможливило отримання прибутку, фінансуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету ([5, ст. 31, п. 5]).

Доцільно детальніше зупинитися на згаданому вище встановленні тарифів на комунальні послуги суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг. Перш за все, згідно зі ст. 1 Закону України “Про природні монополії” [6], природна монополія – стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги). А щодо суміжного ринку, то “суміжний ринок – товарний ринок, що не перебуває у стані природної монополії, для суб'єктів якого реалізація вироблених товарів або використання товарів інших суб'єктів господарювання неможливе без безпосереднього використання товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій [6, ст. 1]. До речі, до суміжних ринків належать, зокрема, виробництво і постачання електричної та теплової енергії [6, ст. 6].

По-друге, окремо доцільно акцентувати увагу на відповідних положеннях Закону України “Про питну воду та питне водопостачання” [7]. Зокрема, у ст. 12 цього Закону йдеться, що ліцензування господарської діяльності із централізованого водопостачання та водовідведення, обсяги якої встановлюються ліцензійними умовами, належить до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, а встановлення тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення (крім тарифів на ці послуги, які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг) ст. 13 зараховано до повноважень органів місцевого самоврядування.

Крім того, про розподіл повноважень у сфері ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення йдеться також у наказі Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України №35/34 в редакції від 06.12. 2008 р. “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення” [8]. У п. 1.4 “Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення” цього наказу йдеться, що державну політику у сфері ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення реалізують Держпідприємництво України, а також:

- Мінжитлокомунгосп (на сьогодні його функції виконує Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг), “який здійснює ліцензування діяльності суб'єктів господарювання, що надають (мають намір надавати) послуги з централізованого водопостачання та водовідведення не менше ніж ста тисячам фізичних осіб або системи централізованого водопостачання та водовідведення яких розташовані на території двох або більше областей, а також спільних підприємств та підприємств з іноземними інвестиціями”;

- Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, “які здійснюють ліцензування діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення суб'єктів господарювання, що провадять її у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць”.

Наведені приклади наглядно демонструють невідповідність положень законодавчої бази з питань встановлення та регулювання тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення. При цьому у більшості випадків органи місцевого самоврядування позбавляються повноважень стосовно встановлення цих тарифів, внаслідок чого вони не нестимуть ніяких зобов'язань щодо встановлення їх економічно обґрунтованих величин.

Щодо приватних інвесторів, то така невпорядкованість законодавчої бази аж ніяк не спонукатиме їх до налагодження партнерських стосунків із муніципалітетами (державою) у сфері водопостачання та водовідведення. Адже така суперечливість законодавчих актів зовсім не служить гарантією повернення їх капіталів у випадку розриву партнерських стосунків у судовому порядку. Тобто приватні інвестори опинилися в ситуації абсолютної невизначеності щодо перспектив партнерства з державою у галузі водопровідно-каналізаційного господарства. Адже встановлення економічно обґрунтованих тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення єдиним державним органом (Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг),

який, порівняно з органами місцевого самоврядування, безперечно значно менше зацікавлений у вирішенні місцевих проблем – процедура надзвичайно повільна та ще й із малопрогнозованими результатами.

Варто зауважити, що Національними комісіями регулювання тарифів (до утворення Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг у 2011 р. функції регулювання тарифів на комунальні послуги з 2010 р. тимчасово виконувала Національна комісія регулювання електроенергії) підготовлено та прийнято у 2011 р. нормативні акти, якими затверджено порядок формування та процедура встановлення тарифів на послуги центрального водопостачання та водовідведення. Це Постанова № 243 від 17.02. 2011 р. “Про затвердження порядку формування тарифів на центральне водопостачання та водовідведення” та Постанова № 245 від 17.02. 2011 р. “Про затвердження процедури встановлення тарифів на послуги центрального водопостачання та водовідведення”. У першій з них описано зміст тарифу, формування складу собівартості наданих послуг, розрахунок планового прибутку, розрахунок річних планових витрат, роз’яснено, що можна зараховувати до прямих матеріальних витрат, прямих витрат на оплату праці, загальновиробничих та адміністративних витрат, а також витрат на збут.

Однак цими Постановами фактично вводиться диференціація надавання послуг централізованого водопостачання та водовідведення. Виокремлено підприємства, які надають ці послуги для більше як 100 тисяч абонентів-фізичних осіб або які розташовані на території двох і більше областей, а також спільні підприємства та підприємства з іноземним капіталом. Для таких підприємств прийняття тарифу повинно здійснюватися Національною комісією регулювання ринку комунальних послуг, а роль органів місцевого самоврядування у встановленні тарифу мінімальна, зокрема: супровід процесу формування та затвердження тарифу, надання необхідної інформації та зобов’язання затвердити тариф, погоджений цією комісією.

Для цих підприємств централізованого водопостачання та водовідведення згадані Постанови фактично об’єднали функції всіх контролюючих органів та Антимонопольного комітету (які надавали свої висновки при затвердженні тарифу, сформованого органами місцевого самоврядування) у повноваження Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг. Щодо органів місцевого самоврядування, то їх у цьому випадку від реального процесу формування тарифів усунуто. Новими правилами передбачено лише погодження з тарифом Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг, адже в іншому випадку діятиме тариф, менш вигідний для підприємства.

Приватного інвестора безумовно не влаштовують також терміни впровадження нового тарифу. Адже загальна сума всіх термінів, передбачених законодавством на розгляд та затвердження окремих складових тарифу або тарифу в цілому, становить не менше 6 місяців. Крім того, державні органи, задіяні у цих процедурах мають низку “правових” важелів для гальмування процесів розгляду та затвердження.

Висновки. Імплементация державно-приватного партнерства у комунальне водопровідно-каналізаційне господарство є ефективним шляхом виведення його із кризового стану. Однак суперечливість окремих законодавчих положень у сфері регулювання тарифів на послуги водопостачання-водовідведення є одним із основних чинників, які інтенсивно гальмують цей процес. Передача повноважень регулювання тарифів на послуги комунального водопостачання-водовідведення Національній комісії регулювання ринку комунальних послуг ускладнює ситуацію в водопровідно-каналізаційному господарстві, нівелює законодавчі права органів місцевого самоврядування в цій галузі та відштовхує приватного інвестора від участі в державно-приватному партнерстві.

Література:

1. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
2. Хвесик М. А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів / М. А. Хвесик, В. А. Голян. – К. : Кондор, 2007. – 480 с.
3. Указ Президента України “Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг” від 23 листопада 2011 року №1073/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1073/2011>.
4. Закон України “Про державне регулювання у сфері комунальних послуг” №2479-VI від 09.07. 2010 р. в редакції від 04.11. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>.
5. Закон України “Про житлово-комунальні послуги” № 1875-IV від 24.06.2004 р. в редакції від 18.11. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.
6. Закон України “Про природні монополії” №1682-III від 20.04. 2000 р. в редакції від 07.01. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.
7. Закон України “Про питну воду та питне водопостачання” №2918-III від 10.01. 2002 р. в редакції від 18.11. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>.
8. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України № 35/34 від 14.02. 2001 р. в редакції від 06.12. 2008 р. “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0183-01>.